

# HISTORIA DE LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN ESPAÑA DESDE EL TARDOFRANQUISMO A LA TRANSICIÓN

CRISTIAN CERÓN TORREBLANCA

## RESUMEN

Este artículo analiza la evolución de la Prevención de Riesgos Laborales durante los años finales de la dictadura franquista hasta la transición a la democracia. Con ese fin, se estudian las políticas emprendidas por el estado durante esos años. Así se muestran, por un lado, los intentos del franquismo por ampliar su base social y por otro los intentos por aumentar y mejorar las coberturas durante el periodo de transición. Todo ello enmarcado en el contexto nacional y comparado con las aportaciones que la historia local española ha realizado sobre este tema.

## ABSTRACT

This article analyses the evolution of the occupational hazard prevention during the last years of the Franco regime and the beginning of the transition. It also studies the politics it carried out during this period. Thus, we will examine, on the one hand, the Pro-Franco dictatorship attempt to expand its extensive power base, and on the other hand, the growth of the coverage politics during the Transition. All this occurs in a national context and is set against the comparative example of other regional cities that local historians have provided.

**PALABRAS CLAVE:** Prevención de Riesgos Laborales, Dictadura, Transición, Historia, Málaga

**KEYWORDS:** Occupational Hazard Prevention, Dictatorship, Transition, History, Malaga

El presente artículo tiene la finalidad de analizar la evolución de la Prevención de Riesgos Laborales durante la última década de la dictadura franquista y los primeros años de la Transición<sup>1</sup>. Por ello, comenzamos con una primera parte estudiando cómo se desarrolló la política de prevención llevada

1. Agradezco a Julio Ramos Payo su generosidad por facilitarme el acceso a la documentación y bibliografía que utilizó durante estos años en CC.OO. como uno de sus delegados en Prevención de Riesgos Laborales.

a cabo por la dictadura en su última etapa y que tuvo en el Plan Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo a su máximo exponente.

El análisis de este Plan Nacional, así como su desarrollo y puesta en marcha nos mostrará cuáles eran las prioridades y las principales líneas de actuación durante estos años, lo que nos servirá para poder apreciar las continuidades y cambios durante el periodo de transición a la democracia. Especialmente, dedicamos un espacio a la Constitución de 1978 y al Estatuto de los Trabajadores de 1980 al ser los instrumentos con los que cuenta el Estado democrático para poner en práctica las medidas de prevención relacionadas con el mundo laboral, así como también dedicamos un breve espacio a la incorporación de España a la Unión Europea, pues la comunidad europea había prestado una gran atención a la prevención de riesgos laborales desde su puesta en marcha en la década de los cincuenta, por lo que los países que se incorporaban debían recoger estas normativas comunes a todos los estados miembros.

De esta forma, conseguiremos obtener una visión global de la historia de la prevención de riesgos laborales en España durante el último cuarto del siglo XX<sup>2</sup>, momento de enorme importancia histórica, no sólo al conseguir culminar una transición política de una dictadura a una democracia, sino también por el éxito que representó para el país su incorporación a la Unión Europea.

Comenzamos así con la primera parte dedicada a los últimos años de la dictadura.

## **1. LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES DURANTE LOS ÚLTIMOS AÑOS DE LA DICTADURA FRANQUISTA**

La prevención de riesgos laborales es una elaboración realizada por las sociedades según como estas perciben las enfermedades y riesgos que implica el ejercer una profesión. Por ello, cada Estado, según su cultura, economía o intereses políticos de la sociedad los elabora de una determinada forma. En España, comenzó a desarrollarse a comienzos del siglo XX, pese a que el problema de la salud laboral siempre había sido una preocupación de la clase obrera<sup>3</sup>.

La implantación de la dictadura franquista supuso que las políticas de prevención se incluyesen dentro de su modelo de relaciones de trabajo. Un

2. La historia de la prevención de riesgos laborales para el periodo inmediatamente anterior, de implantación de la dictadura franquista, lo analizamos en el siguiente artículo: CERÓN TORREBLANCA, C.: "La prevención de riesgos laborales y el mundo del trabajo durante la dictadura franquista", *Baética, Estudios de Arte, Geografía e Historia* 32, 2010, 493-505.
3. CC.OO.: *Guía sindical de seguridad y salud laboral*, 3ªed., Barcelona 1989, 20-1.

modelo que destacaba por defender tanto la visión armoniosa de las relaciones entre el capital y el trabajo<sup>4</sup>, así como hacía hincapié en la ordenación jerárquica de las relaciones sociales para evitar cualquier tipo de perturbación<sup>5</sup>, con lo que la aportación realizada desde los propios trabajadores quedaba reducida y subordinada a la Administración<sup>6</sup>.

Con anterioridad a los años setenta<sup>7</sup>, es destacable cómo la administración franquista intentó mejorar las relaciones laborales con la Ley 193-1963, de 28 de diciembre, “sobre Bases de la Seguridad Social”. En ella, se realizó un sistema de cobertura a la población en su conjunto y vertebrado por los principios de: supresión de ánimo de lucro, consideración conjunta de las contingencias protegidas, transformación del régimen financiero y tendencia a la unidad.

Se conseguía así romper el fragmentado esquema de los seguros sociales; no obstante, el sistema continuaba con grandes defectos: lagunas de protección, multiplicidad de regímenes de aseguramiento, regulaciones, que no serán objeto de mejora hasta la Ley de Relaciones Laborales de 1976, que pese a ser promulgada a comienzos de la transición democrática, hay que considerarla como un producto de la etapa anterior, ya que tenía como principal finalidad la refundición material del ordenamiento material básico.

De tal forma, que los años setenta y ochenta fueron testigos del interés y promoción de la prevención laboral, tras muchos años de una labor legislativa que no tenía un rumbo fijo y que se enmarcaba dentro de la legislación social del Estado<sup>8</sup>. Los años finales del franquismo van a dar un giro radical a la seguridad e higiene en el trabajo al promover no sólo una legislación para las acciones preventivas del riesgo laboral, sino que pondrá al servicio del mundo laboral español los medios humanos y técnicos dedicados exclusivamente a la prevención laboral.

4. RUIZ RESA, J.D.: *Trabajo y franquismo*, Granada 2009, 35-45.

5. Para un análisis del mundo laboral malagueño durante el primer franquismo: CERÓN TORREBLANCA, C.M.: “*La paz de Franco*”: *la posguerra en Málaga desde los oscuros años 40 a los grises años 50*, Málaga 2007, 263-320.

6. NICOLÁS, E.: *La libertad encadenada. España en la dictadura franquista 1939-1975*, Madrid 2005, 37-47.

7. DE FRANCISCO LÓPEZ, R.: “Los orígenes de la Prevención de Riesgos Laborales en España y el comienzo del intervencionismo del Estado hasta 1939”, en CASTELLANOS MANTECÓN, F. et alii.: *Historia de la Prevención de Riesgos Laborales en España*, Madrid 2007, 17-69.

8. PALOMEQUE LÓPEZ, M.C.: “La ordenación jurídica de la seguridad e higiene en el trabajo durante el primer y segundo franquismo, de la guerra civil a la ordenanza general, 1939-1971”, en CASTELLANOS MANTECÓN, F. et alii.: *Historia de la Prevención de Riesgos Laborales en España*, Madrid 2007, 123-39.

### 1.1. El Plan Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo

Al comenzar la década de los setenta se creó el Plan Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo<sup>9</sup>, el cual fue el antecedente del actual Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Pese a la denominación de Plan Nacional, no se trataba de un proyecto transitorio sino de un organismo que permanecería en décadas posteriores. El Plan Nacional comprendía acciones muy diversas. Especialmente, destacaba su interés por la acción formativa en los diferentes niveles educativos, la labor de asesoramiento mediante la creación de una red técnico-preventivo y clínico laboral por todo el territorio nacional, creación de servicios técnicos de seguridad en las empresas que cuentan con servicios médicos autónomos y la realización de acciones preventivas en aquellas que por su dimensión no contasen con estos servicios, así como la colaboración con las Mutualidades Laborales y Mutuas Patronales para conseguir una mayor coordinación.

De hecho, la medicina de empresa, denominada en la actualidad como disciplina preventiva, fue lo más parecido que había hasta los años setenta al Plan Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo. Los Servicios Médicos de Empresa tienen la finalidad de conservar y mejorar la salud de los trabajadores dentro de los centros laborales, así como realizar una labor de protección ante los riesgos específicos y genéricos de la acción laboral desarrollada. Se crearon legalmente en 1956, tras el decreto del 21 de agosto de 1956, y fue obligatorio en todas las empresas con más de mil trabajadores<sup>10</sup>.

Las empresas que tuviesen entre cien y mil empleados, deberían agruparse con otras empresas en circunstancias parecidas para prestar Servicios Médicos de Empresas comunes, lo que se va a denominar Servicios Médicos de Empresas Mancomunadas.

Ambas modalidades, eran organizaciones médicos laborales de carácter preventivo, con la principal finalidad de conservar y mejorar la salud de los trabajadores. Se financiaban con capital privado de cada empresa, pero realizaban una tarea de carácter público porque era la forma que tenía el Estado de controlar el cumplimiento de la prevención de riesgos laborales<sup>11</sup>.

También, hay que destacar la labor desempeñada de forma paralela o complementaria por los Servicios Técnicos de Seguridad o Técnicos de Seguridad, que pese a tener una menor implantación, estaban muy presentes en

9. Orden Ministerial de 9 de marzo de 1971. BOE nº 60, 11 de marzo de 1971, 4017-4019.

10. Los Servicios Médicos de Empresas fueron exigidos a partir del Decreto 1036/1959 del 10 de junio. CATALAYUD SARTHOU, A.; CORTES VIZCAINO, C.: *Lecciones de salud laboral*, Valencia 1992, 123-4.

11. ALLI, B.: *Principios fundamentales de salud y seguridad en el trabajo*, 2ªed., Madrid 2002, 29.

grandes empresas o en aquellas fábricas que desarrollaban procesos productivos peligrosos.

Por todo ello, los objetivos preventivos del Plan Nacional eran mucho más ambiciosos que los de los Servicios Médicos de Empresa, además de tener una visión más interdisciplinar y global al abarcar todas las actuaciones de prevención necesarias para proteger a los trabajadores de los riesgos a los que se enfrentan en sus puestos de trabajo; de esta forma, áreas como la psicología, química, medicina de empresa... formaban parte del plan de actuación.

El Plan Nacional fue adquiriendo cada vez una mayor importancia hasta ser incluido en la Ley General de Seguridad Social<sup>12</sup> que reconoce a la Higiene y Seguridad del Trabajo como Servicio Social que debía prestar el Sistema de Seguridad Social.

El principal objetivo era la reducción o eliminación de los riesgos que podrían darse en los distintos centros laborales, con la finalidad de conseguir tanto individual como colectivamente un estado sanitario óptimo mediante el fomento de actuaciones preventivas entre las personas dedicadas a la aplicación de la Seguridad Social en accidentes y enfermedades derivadas del desarrollo de una determinada actividad profesional.

Desde 1971 a 1975 el Plan Nacional dependía de la Dirección General de Seguridad Social, del Ministerio de Trabajo. El entonces Ministro de Trabajo, Licio de la Fuente, eligió a uno de sus colaboradores para dirigirlo: José González de la Puerta. Para poder desarrollar las acciones preventivas, reconocimiento y formación tanto en aspectos técnicos como sanitarios, se dotó al Plan de una Dirección Ejecutiva, se crearon Institutos Territoriales de Higiene y Seguridad del Trabajo, así como Consejos Provinciales de Higiene y Seguridad del Trabajo bajo la presidencia del Delegado Provincial de Trabajo (reproducción a escala provincial tanto en composición y funciones del Consejo Superior de Higiene Seguridad), y unos Gabinetes Técnicos Provinciales de los que dependían los Centros de Higiene y Seguridad del Trabajo que comenzaron a constituirse, aunque su constitución fue retrasada por requerir una considerable inversión, al necesitarse instalaciones equipadas con material complejo<sup>13</sup>.

El impacto del Plan Nacional en el mundo laboral español iba a ser bastante importante, pues con anterioridad a él, generalmente, sólo los obreros que trabajaban para una gran empresa podían acceder a los servicios preventivos que les ofrecían los Servicios Médicos de Empresa a los nuevos Servicios Técnicos de Seguridad que fueron creados en gran número de grandes

12. Decreto del 30 de mayo de 1974. BOE nº 173, 20 de julio de 1974, 15081-15097.

13. DE LA FUENTE, L.: *Valió la pena. Memorias. De la guerra a la Transición. Un periodo apasionante de nuestra historia reciente*, 2ªed., Madrid 1998, 167-9.

empresas, pese a no ser obligatorios. De tal forma, que los trabajadores de la pequeña y mediana empresa no contaban con este tipo de protección en materia de seguridad y salud.

Los Centros de Higiene y Seguridad del Trabajo serían los encargados de llevar estas prestaciones a los trabajadores de las pequeñas y medianas empresas, que de esta forma tuvieron acceso a los reconocimientos médicos reglamentarios, asesoramiento sobre las medidas de seguridad que las empresas debían de implantar o el análisis pericial de las condiciones higiénicas laborales de los centros de trabajo.

Todo ello implicaba un despliegue de medios humanos y técnicos nunca antes visto en los medios técnicos preventivos del Ministerio de Trabajo, especialmente de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que era el único organismo con el que contaba el Estado para controlar y vigilar el cumplimiento de la normativa de seguridad e higiene.

Se crearon en todas las provincias Gabinetes Técnicos Provinciales y Centros Provinciales de Higiene y Seguridad del Trabajo, a los que hubo de dotar de una variado y numeroso personal que abarcaba desde ingenieros superiores a médicos.

## **1.2. El funcionamiento del Plan Nacional**

La puesta en marcha del Plan Nacional fue bien acogida por las Mutualidades Laborales, Mutuas Patronales, médicos de empresa y Asociaciones Empresariales de distinto tipo, pues se reconocía la labor preventiva que venían desarrollando, anteriormente infravalorada, además de porque de esta forma se ponía fin al caos producido por las distintas ordenanzas reguladoras que existían con anterioridad.

Por otra parte, la acogida no fue tan buena por la Organización Sindical. El llamado Sindicato Vertical venía desarrollando una labor en materia de seguridad e higiene en el trabajo por medio de la Obra Sindical de Previsión Social, que centrada en el ámbito de la formación, preparaba a los miembros trabajadores de Comités de Empresa y Vigilantes de Seguridad. Una labor que ahora quedaba en un segundo plano ante el Plan Nacional.

También hubo reticencias desde la Inspección de Trabajo, pues desde su creación en 1906 era la institución de prevención de carácter estatal que tenía el cometido de la vigilancia del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales, por lo que consideraba la seguridad e higiene en el trabajo una de sus principales competencias. Una labor que desarrollaba en solitario y con escasos medios en esta importante parcela de las relaciones laborales, hasta el punto de que la preparación personal era fundamentalmente autodidacta.

De tal forma, que no fue recibido con agrado el Plan Nacional porque le dotaba de unos medios materiales y humanos que le habían sido negados a la Inspección, además de haber invadido su parcela de trabajo; no obstante, la Inspección era consciente de la necesidad de una mayor tecnificación de la acción preventiva respecto de los riesgos del trabajo pero tenía sus dudas sobre la actuación que tenía que realizar en las empresas y centros de trabajo, además del riesgo de solapamientos de funciones y descoordinación. Para evitar esto se pensaba en adscribir funciones del Cuerpo Nacional de Inspección de Trabajo a los Gabinetes Técnicos Provinciales, por lo que una buena parte de los inspectores adscritos lo hicieron como Jefes de Gabinete<sup>14</sup>.

La importante y rápida dotación de medios humanos y materiales al Plan Nacional supuso la apresurada incorporación de numerosos técnicos y médicos, lo que le planteaba a los Gabinetes Provinciales problemas de funcionalidad en los primeros tiempos para el desempeño de sus funciones. Los Centros de Higiene y Seguridad se crearon con posterioridad a los Gabinetes Técnicos de los que dependían, ya que su creación implicaba una fuerte inversión en instalaciones y equipos. Los problemas de funcionalidad fueron desapareciendo con la puesta en marcha de estos Centros. Su creación en cada provincia no fue uniforme, de tal forma que los primeros Centros de Higiene y Seguridad fueron inaugurados en Santander y Zaragoza en 1972.

En este periodo de puesta en marcha del Plan Nacional, la principal acción preventiva fue la extensa labor desarrollada a la acción formativa en las empresas, así como la organización de actividades divulgativas, lo que contribuyó tanto a darlo a conocer como a su buena acogida por parte de la sociedad.

Para ello, durante los primeros meses de 1972 se realizó a nivel nacional una Campaña Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo, con la finalidad de difundir y divulgar la prevención de riesgos laborales por toda la geografía del país; además de la gran cobertura informativa de la que dispuso, en cada una de las provincias se realizaron variadas actividades para movilizar y concienciar a la población sobre la siniestralidad laboral. La opinión pública reaccionó de forma satisfactoria y el slogan de la campaña: “trabaja, pero seguro” ha continuado utilizándose hasta nuestros días<sup>15</sup>.

Finalmente, habría que destacar también las Jornadas Nacionales de Seguridad en la Construcción, pues este sector laboral era de los más azotados por la siniestralidad laboral, por lo que era necesario concienciar y despertar a los trabajadores sobre la prevención de riesgos. Las jornadas se realizaron

14. FERNÁNDEZ MARCOS, L.: “Las etapas hacia un concepto integral de la prevención de riesgos laborales (1971-1995)”, en CASTELLANOS MANTECÓN, F. et alii.: *Historia de la Prevención de Riesgos Laborales en España*, Madrid 2007, 214-31.

15. *Ibídem*, 222.



conjuntamente con la Asociación de Obras Públicas (SEOPAN) que integraba a las principales empresas constructoras y que contaba también con su propio organismo de prevención: la Comisión de Seguridad.

## **2. LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES DURANTE LA TRANSICIÓN**

Cuando Franco fallece el 20 de noviembre de 1975, el Plan Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo llevaba en marcha cuatro años. Durante ese periodo el Plan llegó a consolidarse y había podido constituir a la mayoría de los Centros Provinciales de Higiene y Seguridad del Trabajo, en los que se realizaban distintos tipos de acciones, como la medicina del trabajo o el desarrollo de una amplia labor de formación para toda la población trabajadora en materia de seguridad e higiene.

También, se habían creado los cuatro Institutos Territoriales de Higiene y Seguridad del Trabajo, con sedes en Sevilla, Madrid, Barcelona y Bilbao. Sus instalaciones estaban dotadas de medios humanos y técnicos superiores a los Centros Provinciales: tenían la finalidad de dar respuesta a problemas de riesgos laborales más complicados y que excedieran la capacidad de los provinciales. Así, lo que hoy conocemos como disciplina preventiva de Higiene Industrial, en aquellos años muy poco desarrollada, recibió una fuerte atención por estos Institutos Territoriales que podían contar en sus instalaciones con costosos equipamientos y laboratorios muy equipados.

Además del esfuerzo en infraestructuras, hay que señalar también la incorporación de un gran número de profesionales técnicos y médicos que formaron parte de la organización preventiva oficial, de tal forma que en estos años, más de mil técnicos superiores y medios fueron incorporados al Plan Nacional, cuyo objetivo principal eran aquellas empresas con menos de 100 trabajadores, las pequeñas y medianas, debido a que al poseer menos medios económicos o técnicos inferiores a las grandes empresas no podían hacer frente con la misma eficacia a la prevención de riesgos, con lo que una parte de los trabajadores quedaba desprotegida y ese hueco es el que venía a cubrir el Servicio Social de la Seguridad Social a través del Plan Nacional.

A comienzos de 1975 se produjo un cambio de Ministro de Trabajo, que afectó también a la Dirección Ejecutiva del Plan Nacional y que en 1976 cristalizó en un cambio de política estatal.<sup>16</sup>

16. Mediante el Real Decreto 2133-1976 de 10 de agosto, referido a “Regulación de los Servicios y Organismos de Seguridad e Higiene en el Trabajo”, que se completó con la Orden de 12 de noviembre de 1976 sobre “Organización del Servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo.



De esta forma, se pretende separar a la Seguridad e Higiene de la Seguridad Social, pero manteniendo su condición su condición de Servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo.

Por otra parte, también desapareció la denominación de Plan Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo porque quien va a dirigir las acciones en materia de seguridad e higiene es la Dirección General de Trabajo con la denominación de Servicio General de Higiene y Seguridad del Trabajo, que se convierte así en una unidad administrativa más de la Dirección General, y que además debe de realizar sus actividades en conexión con la Inspección de Trabajo.

El objetivo de estos cambios era conseguir una mayor coordinación entre los distintos organismos y evitar solapamientos de funciones, pues el Ministerio de Trabajo contaba con organismos oficiales dispersos por su organigrama que se dedicaban a la prevención de riesgos laborales.

Esta coordinación se lograría mediante la subordinación de la acción preventiva del Servicio Social a la Dirección General de Trabajo y a la Inspección de Trabajo, mediante la integración en el Servicio Social de estos organismos que se encontraban dispersos por el organigrama del Ministerio de Trabajo.

Uno de los principales organismos del Ministerio de Trabajo que fueron absorbidos en 1976 fue el Instituto Nacional de Medicina y Seguridad en el Trabajo con todas sus secciones, como la Organización de Servicios Médicos de Empresa. Con este cambio el Servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo conseguía acercarse más a las empresas y centros de trabajos privados con los que colaboraba, de forma auxiliar, en acciones preventivas. Al quedar como una colaboración, perdía autonomía pero se convertía así en el organismo técnico dominante.

Durante 1975-1978 se reafirma más su función de auxilio y colaboración técnica con la Inspección de Trabajo. Durante esta etapa se ponen también en funcionamiento los denominados “circuitos médicos de reconocimiento” de los Centros Provinciales, que permiten realizar funciones médicas preventivas con los profesionales del área sanitaria. Así, médicos y ATS de empresa comienzan a desarrollar y crear “equipos de seguridad”. Estos equipos serían unidades funcionales enfocadas a la mediana y pequeña empresa, y de asesoramiento para las grandes empresas.

Cada equipo estaría liderado por un técnico superior y varios técnicos medios, entre 2 ó 4. Serán estos equipos de seguridad los que podrán demandar la presencia de equipos de Higiene Industrial para la recogida de muestras y evaluación de las condiciones de trabajo (lo que se denomina Higiene de campo) para contar con datos cuantitativos y cualitativos con los que poder conocer, corregir y reducir los riesgos laborales que pudiesen darse en los centros de trabajo.

En 1978 se produjo otro cambio de denominación mediante la creación del Instituto Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo como organismo administrativo adscrito al Ministerio de Trabajo. Este cambio es reflejo de los giros que se producen en la política oficial de Seguridad e Higiene en el trabajo de la Seguridad Social<sup>17</sup>.

La razón de este cambio era porque el Estado consideraba que la Seguridad Social había adquirido competencias como las de empleo, educación, o servicios sociales que le pertenecía ejercer al Estado como servicio público y que por ello sobrepasaba las prestaciones que podían llevar a cabo la Seguridad Social.

Por todo ello, se pretende que el Instituto Nacional desarrolle prestaciones complementarias de Seguridad Social para que sea el titular de la empresa o explotación quien se responsabilice del cumplimiento de las obligaciones empresariales en cuestiones de seguridad e higiene.

De esta forma, la regulación de la seguridad e higiene en el trabajo comienza paulatinamente a formar parte del ordenamiento jurídico laboral y menos de la ordenación legislativa de la Seguridad Social. Un paso que culminará cuando en 1980 se apruebe el Estatuto de los Trabajadores y que quedará totalmente concluido en 1994, año en el que finalmente queda desvinculada de los organismos de Seguridad Social<sup>18</sup>.

De tal forma, que si en 1976 se pretendía que fuesen organismos del Ministerio de Trabajo, en 1978 se vuelve a poner bajo el mando del Ministerio de Sanidad, que de esta forma transitoria aglutinaba también a la Seguridad Social.

Desde 1978 estos organismos no han vuelto a estar bajo el mando del Ministerio de Trabajo, sino del Ministerio de Sanidad.

La creación del Instituto Nacional de Higiene y Seguridad significó no sólo la vuelta al Ministerio de Sanidad, sino también su desvinculación de la Seguridad Social, la cual había financiado con bastante generosidad a este organismo desde la creación en 1971 del Plan Nacional.

En 1982 se produjo otra reestructuración con cambio de competencias y denominación. Así, se cambió la denominación de Instituto Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo (Decreto 1978) por la que llega hasta la actualidad: Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo<sup>19</sup>.

Un cambio semántico en apariencia sin importancia, pero que muestra la influencia de la Constitución del 78 y el Estatuto de los Trabajadores de 1980, en los que se usó la expresión “seguridad e higiene en el trabajo”.

17. Real Decreto Ley 36-1978.

18. Real Decreto Legislativo 1-1994 de 20 de junio, p. 224.

19. Real Decreto 577-1982 de 17 de marzo (BOE 22 de marzo).

En cuanto a las competencias, el Instituto Nacional quedó adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y dependiendo de la Subsecretaría de Empleo y Relaciones Laborales por medio de su Dirección General de Trabajo.

Una reestructuración en la que el Instituto Nacional perdía iniciativa y autonomía al establecerse un Consejo General de Seguridad e Higiene del Trabajo encargado de marcar las directrices y actuaciones del Instituto Nacional, una actuación que se prolongó en el tiempo: hasta 1995 con la creación de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Por otro lado, la vinculación a la Dirección General de Trabajo significó que se dejase de depender de la Inspección de Trabajo, como se establecía en 1978, aunque deberían seguir manteniendo su colaboración, especialmente comunicando a la Inspección de Trabajo los casos en los que empresas o trabajadores de forma reiterada no llevasen a cabo actuaciones de prevención y de riesgos, lo que podría implicar poner en peligro la integridad física de los trabajadores o el incumplimiento de las recomendaciones en materia de prevención recomendadas a las empresas.

También, en 1982 se traspasaban los órganos territoriales, como los Gabinetes Técnicos Provinciales a las Comunidades Autónomas.

## **2.1. La Constitución de 1978**

Desde 1978 hasta 1995 (Promulgación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales) la actuación preventiva del Instituto Nacional se desarrolló entre importantes cambios legislativos, que afectaron tanto a la materia laboral de la seguridad y salud en el trabajo como al funcionamiento del propio instituto.

Especialmente importante fue la Constitución de 1978 que implantó un nuevo modelo territorial (la España de las autonomías) y el Estatuto de los Trabajadores de 1980, que es el encargado de hacer compatible la legislación laboral española con el nuevo sistema de relaciones laborales defendido en la Constitución.

Comencemos primero con la Constitución de 1978. La Carta Magna establecía un nuevo modelo de organización territorial en la que las Comunidades Autónomas adquirirían unas competencias que con anterioridad eran exclusivas del Estado.

En lo que se refiere a la seguridad e higiene, es materia laboral, por lo que depende de lo que el Gobierno Nacional dictamine, pero su aplicación y ejecución correspondería a los organismos administrativos de las Comunidades Autónomas; de esta forma, los Gabinetes Provinciales de Higiene y Seguridad del Trabajo, y los Centros de Higiene y Seguridad, unos centros en los que se

desarrollaba buena parte de la labor preventiva, fueron transferidos a la Comunidades Autónomas a medida que se aprobaban los respectivos Estatutos de Autonomía (el último en transferirse fue en 1999).

Concretamente, en el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía<sup>20</sup>, las transferencias en materia de seguridad e higiene en el trabajo fueron las siguientes:

Traspaso de funciones y servicios del estado en materia de trabajo<sup>21</sup>.

Traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Junta de Andalucía en materia de Gabinetes Técnicos Provinciales<sup>22</sup>.

Asignación a la Consejería de Trabajo y Seguridad Social las competencias transferidas por la Administración del Estado en materia de Trabajo<sup>23</sup>.

Asignación a la Consejería de Trabajo y Seguridad Social de las competencias transferencias por la Administración del Estado en las materias de Mediación, Arbitraje y Conciliación y Gabinete Técnico Provincial<sup>24</sup>.

La nueva organización territorial significó que el Instituto Nacional perdiese buena parte de su organización técnica, con lo que se redujo considerablemente su capacidad operativa para abordar las acciones preventivas que se venían desarrollando; además, las transferencias también incluían al personal altamente cualificado y al material moderno y costoso de sus instalaciones. Por todo ello, el Instituto Nacional contempló como la prevención de riesgos laborales se desvinculaba de ella y pasaba a depender de las Comunidades Autónomas.

Fue un golpe muy duro porque el Instituto Nacional quedó reducido a su organización central a lo largo de los años 80 y 90. Así, en 1982 se produjo la transferencia a Cataluña, Andalucía, Valencia y Galicia. En 1985, al País Vasco, Navarra en 1986, hasta 1999.

## **2.2. Estatuto de los Trabajadores de 1980 y la incorporación de España a la Unión Europea**

En cuanto al Estatuto de los Trabajadores de 1980, no supuso cambios tan drásticos para el Instituto Nacional pero sí afectó a la legislación de Seguridad e Higiene en el Trabajo. De hecho, esta sale reforzada en el Estatuto. Así, se reconoce el derecho del trabajador a la Seguridad e Higiene en el trabajo como

20. JUNTA DE ANDALUCÍA. CONSEJERÍA DE TRABAJO. DIRECCIÓN GENERAL DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.: *Referencia a la normativa legal relativa al sector de la construcción en materia de Seguridad e Higiene*, 1990, 42.

21. Real Decreto 4043/82 de 29 de diciembre, BOE nº 29 del 3 de febrero de 1983.

22. Decreto 4121/82 de 29 de diciembre, BOE nº 58 del 9 de marzo de 1983.

23. Decreto 26/1983 de 9 de febrero, BOJA nº 132 del 22 de febrero de 1983.

24. Decreto 29/83 del 16 de de marzo, BOJA nº 307 del 29 de marzo de 1983.

una condición más que debía de estar recogida en el contrato de trabajo.

Se produce también el alejamiento de la Seguridad Social para que la seguridad y salud del trabajador regresase al contrato de trabajo para formar parte de la legislación de las relaciones laborales, de la que había estado ausente en las Leyes de Contrato de Trabajo de 1944, que rigió las relaciones laborales durante más de treinta años o de la Ley de Relaciones Laborales de 1976, vigente durante los años 1976-1980.

Fue un cambio muy importante porque la Ley del Seguro de Accidentes de Trabajo de 1900 fue el origen tanto de la Seguridad Social como de la Seguridad e Higiene. De tal forma, que toda la legislación posterior referida a normas de accidente de trabajo continua en esta línea. Por ello, desde el Estatuto de los Trabajadores de 1980 se produce la distinción entre la seguridad e higiene o prevención de riesgos laborales, y los aspectos concernientes a los accidentes o enfermedades de trabajo que formarían parte de la Seguridad Social<sup>25</sup>.

No obstante, pese a estos avances no se derogó toda la normativa relativa a la seguridad e higiene en el trabajo de carácter preconstitucional. Así, la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo de 1971 prolongó su vigencia 20 años después de 1978, incluso en determinados aspectos con la vigente Ley de Prevención de Riesgos Laborales de 1995.

En cuanto a la labor de empresarios, se reconocía la obligación empresarial de realizar y tomar todas las medidas preventivas que fuesen necesarias para que el trabajador pudiese tener una “protección eficaz”.

La incorporación de España a la Unión Europea el 1 de enero de 1986 significó un gran cambio para el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, porque la “seguridad y salud en el trabajo”, como se conoce en el ámbito comunitario a la seguridad e higiene, ha sido objeto de interés por la Unión Europea prácticamente desde su creación, lo que permitió revitalizar al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, muy debilitado tras las transferencias a las Comunidades Autónomas, ya que España se convertía en miembro de pleno derecho, lo que permite tener al Instituto Nacional un espacio propio como el de la Unión Europea.

Así, el Instituto Nacional será el encargado de adaptar la legislación española a la normativa europea ya vigente. La adopción en 1989 de la denominada Directiva Marco será fundamental para que unos años después, en 1995 se promulgue la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

25. GUMERSINDO FERNÁNDEZ, J.: “Las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la seguridad social: origen, normativa y funciones”, en *Aspectos jurídicos en la prevención de riesgos laborales. Manual práctico*, Gijón 1993, 29-37.

